Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2015–2016

29 398 Maatregelen verkeersveiligheid

Nr. 495 **BRIEF VAN DE MINISTER VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 18 februari 2016

Tijdens het Algemeen Overleg over wegverkeer en verkeersveiligheid van 28 mei jl. (Kamerstuk 29 398, nr. 473) heb ik toegezegd uw Kamer te informeren over de toekomst van het alcoholslotprogramma, de strengere aanpak van personen die ernstige verkeersdelicten plegen en mogelijke aanpassingen aan het huidige boetestelsel. In deze brief, die ik u mede namens de Minister van Infrastructuur en Milieu stuur, ga ik op deze onderwerpen in. Ook informeer ik u over de wijze waarop ik uitvoering geef aan de motie Hoogland (PvdA) c.s. over een progressief boetestelsel[1]. Naar aanleiding van het plan van het lid Visser (VVD) voor een hardere aanpak van drankrijders doe ik voorstellen voor aanscherping van de verkeershandhaving. Tot slot ga ik in op de motie Helder (PVV) over een zwarte doos in de auto van recidivisten[2]. Alvorens ik op de verschillende punten inga hecht ik eraan op te merken dat in de afgelopen periode ingrijpende maatregelen zijn geïntroduceerd die na ommekomst van enkele jaren juridische of praktische problemen blijken op te leveren, in het bijzonder voor de aanpak van alcoholfeiten. Hierop ga ik hierna uitvoerig in. Mijn conclusie is dat het beleid nog niet adequaat wordt uitgevoerd en dat in de eerste plaats een inhaalslag noodzakelijk is. Bij nieuwe maatregelen wil ik dit voorkomen. Daarom wil ik bijzondere aandacht schenken aan de uitvoerbaarheid en de randvoorwaarden van eventuele beleidswijzigingen.

Verkeershandhaving

Voor het verbeteren van de verkeersveiligheid zijn met name goede verkeerseducatie, voorlichting, begrijpelijke verkeersregels, veilige voertuigen en een duidelijke weginrichting van belang. In de loop der jaren is er veel verbeterd door wegen in te richten volgens de Duurzaam Veilig-filosofie. Ook in 2014 en 2015 zijn door de wegbeheerders maatregelen genomen om wegen veiliger te maken, zoals de aanleg van vrij

[1] Kamerstuk 29 398, nr. 471
[2] Kamerstuk 29 279, nr. 233

kst-29398-495
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2016

liggende fietspaden, rotondes en rondwegen. Daarnaast ontwikkelt de voertuigveiligheid zich snel en zijn er bijvoorbeeld steeds meer bestuurders die door hun voertuig actief op een overschrijding van de maximumsnelheid worden gewezen. Op het gebied van educatie en voorlichting zijn er verschillende landelijke campagnes gevoerd. Zo wordt er al meerdere jaren campagne gevoerd tegen alcohol in het verkeer en worden er sinds 2013 bijvoorbeeld campagnes gevoerd die tot doel hebben het gebruik van smartphones tijdens het rijden te ontmoedigen.

Om overtredingen van weggebruikers terug te dringen is daarnaast verkeershandhaving van belang. In Nederland is de sanctionering met verschillende instrumenten vormgegeven. In de eerste plaats is er de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften, die beter bekend is als de Wet Mulder en zich richt op de sanctionering van lichte verkeersovertredingen, zoals het rijden door rood licht en kleine snelheidsoverschrijdingen. De maximumboete onder de Wet Mulder is wettelijk vastgelegd en bedraagt momenteel € 410,–. Specifieke kenmerken van de Wet Mulder zijn dat de kentekenhouder onder dit regime aansprakelijk is voor overtredingen die met zijn voertuig zijn begaan en dat eerdere overtredingen niet worden geregistreerd zodat er ook geen rekening wordt gehouden met recidive. Het aantal keren dat er met een bepaald voertuig te hard wordt gereden, heeft dus geen effect op de hoogte van de boete. Dit eenduidige stelsel maakt een efficiënte (geautomatiseerde) verwerking van zeer grote aantallen zaken mogelijk en vormt daarmee de basis van de verkeershandhaving.

Naar aanleiding van specifieke vragen van het lid Hoogland (PvdA) over het aantal boetes en de mate van recidive bij verkeersovertredingen, heb ik een overzicht met twee tabellen bijgevoegd. Zoals gesteld is er vooralsnog geen basis om in de Wet Mulder rekening te houden met recidive, maar aan de hand van CJIB-gegevens kan wel inzichtelijk worden gemaakt hoeveel zaken er in 2014 per persoon zijn ingestroomd bij het CJIB. Tabel 1[3] van de bijlage bevat het aantal Mulderzaken per persoon dat in 2014 is ingestroomd bij het CJIB. Het overzicht maakt duidelijk dat bij bijna 90 procent van de personen niet meer dan 3 overtredingen per jaar worden geconstateerd. Daarbij is van belang dat het kan gaan om personen die meerdere voertuigen op hun naam hebben staan. In dat geval worden overtredingen die met deze voertuigen worden begaan allemaal op naam van dezelfde persoon geregistreerd. Tabel 2 van de bijlage bevat een overzicht van het aantal Mulderzaken in 2014 en 2015, uitgesplitst naar een aantal veelvoorkomende overtredingen, zoals overschrijding van de maximumsnelheid en het rijden door rood licht. Bij de tabel dient te worden opgemerkt dat de daling van het aantal geconstateerde overtredingen in 2015 met name komt door de acties van de politie in het kader van de CAO-onderhandelingen. Het effect is vooral bij de staandehoudingen zichtbaar.
In de tweede plaats worden zwaardere verkeersdelicten in het strafrecht afgedaan. Het gaat dan bijvoorbeeld om grote snelheidsoverschrijdingen (op de snelwegen een overschrijding van meer dan 40 km/u en op de overige wegen van 30 km/u), het rijden onder invloed van alcohol en het veroorzaken van een verkeersongeval met letsel. De straffen variëren in die gevallen van een hoge geldboete tot een taakstraf of gevangenisstraf, al dan niet in combinatie met een tijdelijke ontzegging van de rijbevoegdheid. Bovendien kan in deze zaken wel een hogere straf worden opgelegd als blijkt dat de bestuurder eerder in de fout is gegaan; in die zin is het boetestelsel voor verkeersdelicten op dit moment al deels progressief. In de loop der jaren zijn er gerichte maatregelen aan dit instrumentarium toegevoegd. Zo werd in 2002 de regeling beginnende

[3] Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

bestuurders geïntroduceerd (en aangescherpt in 2014) en geldt sinds 2011 de recidiveregeling voor ernstige verkeersdelicten. In beide gevallen gaat het om puntensystemen die gevolgen kunnen hebben voor de geldigheid van het rijbewijs. Hierna kom ik terug op de uitvoeringsproblemen die zich hierbij helaas voordoen. Ten derde legt het CBR bestuursrechtelijke maatregelen op aan bestuurders die het gebruik van alcohol en deelname aan het verkeer combineren of ander risicovol gedrag vertonen. Deze maatregelen zijn gericht op gedragsverandering en moeten recidive voorkomen.

Alcoholslotprogramma

In de afgelopen periode heb ik samen met de Minister van Infrastructuur en Milieu onderzocht op welke manier kan worden omgegaan met de ontstane situatie voor wat betreft het alcoholslotprogramma (ASP). Bij de introductie in 2011 is ervoor gekozen om het ASP als bestuursrechtelijke maatregel bij het CBR te positioneren. De Hoge Raad oordeelde op 3 maart 2015 (HR 3 maart 2015, ECLI:NL:HR:2015:434) dat iemand die verplicht moet deelnemen aan het ASP, daarnaast niet ook nog strafrechtelijk kan worden vervolgd. Daarnaast heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State op 4 maart jl. (ABRvS 4 maart 2015, ECLI:NL:RVS:2015:622) geoordeeld dat bij de oplegging van het ASP een individuele belangenafweging moet plaatsvinden. Bij oplegging van het ASP door het CBR was hier geen sprake van. Het artikel waarin werd geregeld in welke gevallen het ASP diende te worden opgelegd, is daarom onverbindend verklaard. Sindsdien worden er geen nieuwe ASP's meer opgelegd.

Gegeven deze uitspraken zijn verschillende opties onderzocht en is onze conclusie dat het ASP in de toekomst alleen juridisch houdbaar zou kunnen zijn wanneer de strafrechter besluit over de oplegging ervan. De belangrijkste overweging hiervoor is dat alleen in die situatie een integrale afweging zou kunnen worden gemaakt tussen alle beschikbare sancties en maatregelen op basis van de aard van het misdrijf, de persoon van de verdachte en eventuele specifieke omstandigheden. Door het ASP te betrekken bij de strafrechtelijke afhandeling van rijden onder invloed zou bovendien kunnen worden voorkomen dat er ongewenste samenloop ontstaat tussen beslissingen van de strafrechter en de bestuursrechtelijke maatregelen die door het CBR worden opgelegd. In de bestuursrechtelijke variant van het ASP bestond bijvoorbeeld het risico dat een bestuurder door het CBR in staat werd gesteld om te blijven rijden onder voorwaarde van deelname aan het ASP, terwijl de strafrechter in dezelfde zaak besloot tot oplegging van een rijontzegging. Dit is een belangrijke reden waarom het ASP niet in het bestuursrecht kan worden behouden.

Uit het onderzoek blijkt evenwel ook dat het onderbrengen van het ASP in het strafrecht negatieve consequenties zou hebben. In de eerste plaats is de verwachting op basis van een impactanalyse (zie bijlage[4]) dat er minder ASP's zouden worden opgelegd dan in de oude situatie, omdat de strafrechter ook over andere sancties beschikt. Daarbij wordt van de strafrechter verwacht dat hij rekening houdt met alle omstandigheden in een bepaalde zaak, terwijl het CBR die ruimte niet had in de oude situatie. Tijdens het debat op 28 mei jl. is al aan de orde gekomen dat het aantal opgelegde ASP's ook afhankelijk is van de kosten. In de oude situatie werd de overtreder verplicht om de kosten van het ASP zelf te dragen. De impactanalyse wijst uit dat wanneer de kosten van het ASP in het strafrecht zouden worden doorberekend aan de veroordeelde, er vermoedelijk jaarlijks maar tussen de 30 en 100 ASP's zouden worden

---

[4] Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

opgelegd tegen 3.000 ASP's in de oude situatie. Reden hiervoor is dat de kosten van het ASP zoveel hoger zijn dan de boetes die doorgaans in dergelijke zaken worden opgelegd, dat dit in geen verhouding staat tot die boetes. Daarom zal het ASP naar verwachting slechts bij uitzondering worden opgelegd. Gezien het feit dat het ASP bij doorberekening van de kosten slechts in een enkel geval zal worden opgelegd, en het ASP daardoor nauwelijks effect op de verkeersveiligheid zal sorteren, zie ik onvoldoende aanknopingspunten voor het onderbrengen van het ASP in het strafrecht waarbij de kosten worden doorberekend aan de bestuurder.

Het alternatieve scenario is dat de kosten van het ASP worden gedragen door de overheid. Uit de impactanalyse blijkt evenwel dat in dat geval jaarlijks ongeveer 1.100 ASP's opgelegd zullen worden, in plaats van 3000 in de oude situatie. Deze forse daling van het aantal ASP's dat zal worden opgelegd leidt tot een flink kleinere impact op de verkeersveiligheid dan was voorzien bij de oorspronkelijke introductie van het ASP. Afhankelijk van het precieze aantal ASP's liggen de kosten tussen de € 2,4 – 7,2 miljoen[5]. Dit bedrag hangt niet alleen samen met de kosten van het alcoholslot zelf maar ook met de infrastructuur die voor de uitvoering van deze complexe maatregel benodigd is. Daarbij is het van belang dat de fabrikanten van het alcoholslot voldoende afname moeten hebben om de alcoholsloten tegen een redelijke prijs te kunnen leveren en op meerdere plaatsen in Nederland te kunnen in- en uitbouwen en uitlezen. Alles afwegende kom ik tot de conclusie dat het onderbrengen van het ASP in het strafrecht te weinig meerwaarde biedt naast het bestaande instrumentarium om rijden onder invloed aan te pakken en dat het derhalve niet opportuun is om het ASP in stand te houden. Wel zal het kabinet nauwlettend volgen of zich (technologische) ontwikkelingen voordoen die een heroverweging mogelijk maken.

Het feit dat het ASP niet meer kan worden opgelegd, betekent overigens niet dat personen niet worden gestraft of dat personen niet op het gevaar van het rijden onder invloed worden gewezen. Na het wegvallen van de mogelijkheid om een ASP op te leggen heeft het OM met ingang van 1 april 2015 het strafvorderingsbeleid aangepast. Ten aanzien van de gevallen waarin voorheen een ASP werd opgelegd, wordt naast de geldboete een langere ontzegging van de rijbevoegdheid gevorderd. Bij een promillage van 1,3 wordt in plaats van twee maanden een ontzegging van de rijbevoegdheid van vier maanden geëist en bij een promillage van 1,6 in plaats van twee maanden zeven maanden. Hiermee is het strafvorderingsbeleid van het OM weer op hetzelfde niveau als voor de invoering van het ASP. Het is de verwachting dat, indien oplegging van het ASP niet langer mogelijk is, rechters eerder een ontzegging van de rijbevoegdheid zullen opleggen. Daarnaast krijgen betrokkenen in plaats van het ASP een Educatieve Maatregel Alcohol en verkeer (EMA) of een onderzoek alcohol opgelegd. Met het ASP werd het mogelijk gemaakt om deel te blijven nemen aan het verkeer, terwijl dit bij een ontzegging van de rijbevoegdheid niet het geval is. Met een ontzegging van de rijbevoegdheid worden personen die met te veel alcohol op hebben gereden gestraft en wordt voorkomen dat zij gedurende de rijontzegging dezelfde fout begaan. Om te voorkomen dat personen onder invloed van alcohol deelnemen aan het verkeer is het van belang dat de straffen voldoende afschrikwekkend zijn. Daarom heb ik het WODC verzocht in 2016 onderzoek te doen naar de straftoemeting in ernstige verkeerszaken, waaronder het rijden onder invloed. Aan de hand van dit onderzoek zal worden bezien of de straftoemeting in dergelijke zaken passend is. Ik kom

[5] Het bedrag is afhankelijk van de manier waarop het ASP wordt vormgegeven. In de impactanalyse is uitgegaan van een eenjarig ASP. De leasekosten bedragen in dat geval ongeveer € 2.000,– en de uitvoeringskosten worden geschat tussen de € 1.000,– en € 2.000,–.

hier later op terug. Het CBR kan daarnaast bestuursrechtelijke maatregelen opleggen. De bestuursrechtelijke maatregelen (de Educatieve Maatregel Alcohol en verkeer (EMA) en de Lichte Educatieve Maatregel Alcohol en verkeer (LEMA)) zijn gericht op gedragsverandering en moeten recidive voorkomen. Ten slotte is hiervoor de recidiveregeling ernstige verkeersdelicten van belang.

Evaluatie recidiveregeling voor ernstige verkeersdelicten

Sinds 1 juni 2011 geldt de recidiveregeling voor ernstige verkeersdelicten. Deze regeling houdt in dat het rijbewijs van een bestuurder van rechtswege ongeldig wordt wanneer deze binnen vijf jaar voor de tweede keer onherroepelijk wordt veroordeeld voor het rijden onder invloed van alcohol boven een bepaald promillage. Uit de door mijn ambtsvoorganger aan uw Kamer toegezegde evaluatie blijkt dat in de periode van de inwerkingtreding van de recidiveregeling tot eind 2014 de rijbewijzen van ruim 700 bestuurders van rechtswege ongeldig zijn geworden. Zij mogen, totdat zij opnieuw hun rijbewijs halen, niet deelnemen aan het verkeer.

Bijgevoegd treft u de evaluatie van de recidiveregeling aan[6]. De evaluatie levert geen goed nieuws op. Bij de evaluatie is de recidiveregeling in samenhang bezien met de andere straf- en bestuursrechtelijke maatregelen op het gebied van rijden onder invloed van alcohol. De onderzoekers concluderen dat er belangrijke knelpunten bestaan in de uitvoering van de recidiveregeling. Zaken worden niet altijd door het Openbaar Ministerie (OM) geregistreerd en de melding van de tweede onherroepelijke veroordeling aan de RDW verloopt niet altijd goed. Hierdoor weet de politie bij een nieuwe staandehouding veelal niet dat een rijbewijs ongeldig is. Ook ontbreekt in de uitvoering een waarschuwingsbrief die betrokkene informeert over het behalen van een punt in geval van een eerste alcoholovertreding. Daarnaast is er in geval van een mogelijke tweede veroordeling tijdens rechtszittingen niet in alle gevallen aandacht voor de gevolgen van de recidiveregeling, zodat onbekend is dat bij veroordeling de ongeldigheid van het rijbewijs van rechtswege volgt.

Deze uitkomsten zijn zorgwekkend en daarom voor mij aanleiding geweest dit met het OM te bespreken en het OM te verzoeken om verbeteringen door te voeren. Dit heeft in de eerste plaats geleid tot het besluit van het OM om bestuurders die een eerste punt hebben behaald voortaan een waarschuwingsbrief toe te sturen. Een bestuurder wordt met deze brief geïnformeerd over de gevolgen van een tweede veroordeling voor een alcoholmisdrijf. Deze verbetermaatregel wordt sinds 1 februari 2016 handmatig uitgevoerd, maar zal eind 2016 door middel van een ICT-voorziening worden ondersteund. Ten aanzien van de overige aanbevelingen uit het evaluatierapport stelt het OM een verbeterplan op dat in het eerste kwartaal van 2016 wordt opgeleverd. In een ketenoverleg verkeershandhaving, met daarin vertegenwoordigers van OM, CBR, RDW, CJIB en politie zal de uitvoering van het verbeterplan worden bewaakt. In het ketenoverleg zal ook worden gekeken naar het verbeteren van de mededelingenstroom van de politie richting het CBR, die de basis vormt voor de educatieve maatregelen (art 130 Wegenverkeerswet 1994), en de signalen die het OM naar het CBR stuurt in het kader van de beginnersregeling. De uitvoering hiervan verloopt niet altijd goed. Dat gaat ten koste van de effectiviteit van de beginnersregeling en de bestuursrechtelijke maatregelen. Dit wil ik voorkomen.

De evaluatie van de recidiveregeling toont aan dat het in de praktijk complex is om de acties van de verschillende betrokken ketenpartners in

[6] Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

voldoende mate op elkaar af te stemmen. Het plan «Recht heeft voorrang» van het lid Visser (VVD) bevat het voorstel om de recidiveregeling aan te scherpen zodat bestuurders bij overtredingen met lagere promillages de ongeldigheid van hun rijbewijs riskeren. Gezien de uitkomsten van de evaluatie kies ik ervoor om eerst de uitvoering van de regeling op orde te brengen. Pas wanneer daarvan sprake is wil ik een verdere aanscherping van de recidiveregeling in overweging nemen. Daarbij wil ik – zoals ik hiervoor al aangaf – bijzondere aandacht schenken aan de uitvoerbaarheid en de juridische randvoorwaarden.

In mijn brief van 19 mei jl.[7] heb ik uw Kamer gemeld dat de wet[8] ter uitbreiding van de recidiveregeling met drugsdelicten tegelijkertijd met de wet tot wijziging van de Wegenverkeerswet 1994 in verband met het verbeteren van de aanpak van het rijden onder invloed van drugs[9] in werking zal treden. In het kader van de herijking van de realisatie van de nationale politie heb ik na overleg met de korpschef besloten om de streefdatum van de inwerkingtreding uit te stellen tot 1 januari 2017. Dit stelt de politie in staat om de voorbereiding van de implementatie, waaronder de aanbestedingsprocedure voor de speekseltester zorgvuldig te doorlopen.

Progressief boetestelsel

In het debat met uw Kamer zijn vraagtekens gezet bij de praktijk dat bestuurders die vele kleine overtredingen begaan, geen andere sanctie krijgen opgelegd dan bestuurders die slechts één keer per jaar een overtreding begaan. Daarbij is aan de orde gesteld dat er mogelijk een groter lerend effect uitgaat van een systematiek waarbij de straf op een overtreding steeds hoger wordt naarmate een bestuurder vaker in de fout gaat. Zoals eerder toegelicht wordt er bij verkeerszaken in het strafrecht wel rekening gehouden met recidive, maar vindt er geen registratie plaats van recidive van overtredingen die onder het bereik van de Wet Mulder vallen. Dit betekent dat in meer dan 90% van het totaal aantal verkeerszaken op dit moment geen mogelijkheid bestaat om een hogere boete op te leggen naarmate een bestuurder vaker overtredingen begaat.
Ik heb ter uitvoering van de motie Hoogland (PvdA) c.s. onderzocht hoe een progressief boetestelsel zou kunnen worden vormgegeven. Daarbij heb ik allereerst vastgesteld dat bij het ontwerpen van een nieuw boetestelsel rekening moet worden gehouden met enkele randvoorwaarden. Los van het vereiste dat het boetestelsel moet bijdragen aan een verbetering van de verkeersveiligheid, is tijdens het genoemde debat op 28 mei jl. al aan de orde gesteld dat een nieuw boetestelsel in beginsel budgetneutraal dient te zijn. De inkomsten uit boetes en transacties maken deel uit van de begroting van Veiligheid en Justitie en zouden bij een daling op een andere manier moeten worden gedekt. Een derde randvoorwaarde is dat grote aantallen verkeerszaken efficiënt moeten kunnen worden verwerkt. Dit kan alleen door geautomatiseerde handhaving op basis van het kenteken. Behoud van kentekenaansprakelijkheid is daarvoor essentieel. Op die manier kan de verkeershandhaving ook in de toekomst voor een substantieel deel gebaseerd blijven op geautomatiseerde handhaving door middel van bijvoorbeeld flitspalen en trajectcontroles. Deze categorie vormt thans meer dan 80% van de zaken en is daarmee de basis van de verkeershandhaving. Een vierde randvoorwaarde waarmee rekening gehouden moet worden is dat er een goede verhouding blijft bestaan tussen het boetetarief en de mate van gevaarzetting van een overtreding. Daarbij geldt op dit moment: hoe gevaarlijker,

[7] Kamerstuk 32 859, nr. 17
[8] Stb. 2014, nr. 375
[9] Stb. 2014, nr. 353

hoe duurder. Tot slot mag ook de verhouding met andere delicten niet uit het oog worden verloren, zoals overlastfeiten of eenvoudige diefstal.

Ik heb sympathie voor de gedachte om in de toekomst anders om te gaan met recidiverende bestuurders. Met betrokkenheid van het OM, de nationale politie en het CJIB is onderzocht op welke wijze hieraan vorm kan worden gegeven. Op hoofdlijnen gaat het om twee richtingen die in meer of mindere mate tegemoet komen aan de bedoeling van de motie. De eerste is dat meer verkeersfeiten via het strafrecht worden afgedaan. Sinds 1 januari 2015 is de recidiveregeling veelplegers van kracht, waarbij een aantal Mulder-overtredingen naar het strafrecht is overgeheveld[10]. Op die manier kunnen hogere straffen worden opgelegd bij het herhaaldelijk vertonen van asociaal weggedrag. Gevolg hiervan is dat een groter deel van het boetestelsel progressief wordt, maar dit leidt ook tot een toename van de werklast voor de strafrechtketen en mogelijk ook tot een lager inningspercentage. Daardoor is bij invoering van substantiële omvang geen sprake van budgetneutraliteit, de eerste randvoorwaarde. De omvang van de effecten hangt af van de precieze vormgeving. De tweede richting is dat er een volledig progressief stelsel ontstaat waarbij ook de meest lichte overtredingen worden geregistreerd en meetellen bij het bepalen van de mate van recidive. Dit impliceert een omvangrijke stelselwijziging waarbij er juridische onzekerheden zijn die raken aan de verworvenheden van de Wet Mulder. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om de manier waarop er precies moet worden omgegaan met (de registratie van) recidive en kentekenaansprakelijkheid. Hierbij kunnen de eerste en tweede randvoorwaarde in het geding zijn. Om hierover meer duidelijkheid te verkrijgen is een aantal trajecten in gang gezet.

Allereerst moet duidelijk zijn welk effect op de verkeersveiligheid mag worden verwacht van een stelselwijziging. In een artikel uit 2014 schatten onderzoekers van de Stichting Wetenschappelijk Onderzoek Verkeersveiligheid (SWOV) op basis van enkele aannames dat het mogelijk zou kunnen zijn om met een progressief boetestelsel het aantal verkeersongevallen te doen dalen[11]. Ik heb het WODC gevraagd om dat nader te onderzoeken en met aanbevelingen te komen. Op dit moment is er ook beperkt zicht op de mate van recidive bij lichte verkeersovertredingen. Het WODC heeft in het verleden onderzoek gedaan naar de mate van recidive onder verkeersdelinquenten, maar daarbij zijn de overtredingen uit de Wet Mulder buiten beschouwing gelaten en kon alleen worden gekeken naar zwaardere verkeersdelicten[12]. Deze beperking vloeit voort uit het feit dat het Justitiële Documentatiesysteem (JDS) de bron vormt voor de recidivemetingen van het WODC, en dat daarin alleen strafrechtelijke zaken worden opgenomen. Ik heb het WODC gevraagd om ook een haalbaarheidsonderzoek te verrichten naar de koppeling tussen de JDS-gegevens en de zaken uit de systemen van het CJIB, uiteraard op basis van geanonimiseerde gegevens en met inachtneming van de bepalingen inzake de omgang met vertrouwelijke gegevens. Als een dergelijke koppeling kan worden gemaakt dan wordt het mogelijk om conclusies te trekken over de achtergronden van bestuurders die veel kleine verkeersovertredingen begaan. Hieruit kan bijvoorbeeld duidelijk worden of de recidive binnen deze groep bovengemiddeld hoog is en in hoeverre het veelvuldig plegen van kleine verkeersovertredingen een

[10] Kamerstuk 29 398, nr. 419

[11] Stipdonk, H.L. & Goldenbeld, C. (2014). The possible impact of progressive fines on road safety. In: Brake's International Speed Congres 2014, 7 May 2014, London. 13 p.

[12] Blom, M., & Wartna, B.S.J. (2004). Recidive onder verkeersdelinquenten: Een overzicht van hun strafrechtelijke carrière. Den Haag: WODC. Cahier nr. 2004–4 / Blom, M., Bregman, I.M., Wartna, B.S.J. (2011). Geregistreerde verkeerscriminaliteit in kaart. Een kwantitatief beeld van achtergrondkenmerken en de recidive van geregistreerde verkeersdelinquenten in Nederland. Den Haag: WODC. Cahier nr. 2011–6.

voorspeller is voor het begaan van ernstige verkeersdelicten. De uitkomsten van beide WODC-onderzoeken worden na de zomer van 2016 verwacht. Aan de hand van de uitkomsten van de onderzoeken zal ik beoordelen of het mogelijk is om een progressief boetesysteem onder de genoemde randvoorwaarden in te voeren. Ook zal ik bezien hoe dit boetesysteem het beste vorm kan worden gegeven. De Kamer wordt uiteraard over de uitkomsten geïnformeerd. In aanvulling op de onderzoeken van het WODC doet het CJIB in 2016 vanuit een verbeterde informatiepositie onderzoek naar nieuwe mogelijkheden om het gedrag van verkeersovertreders te beïnvloeden. Dit ziet zowel op het verkeers- als betaalgedrag. Te denken valt aan de manier waarop overtreders worden aangeschreven of het slimmere gebruik van CJIB-gegevens bij de bestaande processen.

Ook andere ontwikkelingen wil ik graag betrekken bij de overweging om een progressief boetestelsel te introduceren. Op dit moment is het Interdepartementaal Beleidsonderzoek verkeershandhaving gaande. Uw Kamer is hierover in de miljoenennota geïnformeerd[13]. Dit onderzoek richt zich onder andere op de doeltreffendheid en doelmatigheid van het handhavingsbeleid in het kader van verkeersveiligheid, waar het strafrechtelijk handhavingsinstrumentarium onderdeel van uitmaakt. De uitkomsten hiervan worden in de loop van het jaar verwacht. Deze wil ik samen met de uitkomsten van de WODC-onderzoeken betrekken bij de verdere gedachtenvorming over een progressief boetestelsel.

Aanscherping van de verkeershandhaving

Ik acht het van groot belang dat recidivisten of personen die ernstige verkeersdelicten plegen, waaronder personen die met te veel alcohol op deelnemen aan het verkeer of personen die rijden tijdens een ontzegging van de rijbevoegdheid, streng worden aangepakt. Om hier uitvoering aan te kunnen geven, acht ik het van belang een goed beeld te hebben van de huidige straftoemeting. Het doel van de strengere aanpak van personen die ernstige verkeersdelicten begaan, is ervoor te zorgen dat weggebruikers zich aan de regels houden. De dreiging met straf leidt ertoe dat overtredingen onaantrekkelijk worden gemaakt (generale preventie) en het feitelijke straffen van overtreders is bedoeld om overtreders niet in herhaling te laten vallen (specifieke preventie). Het eerdergenoemde plan van het lid Visser (VVD) heeft hier betrekking op. In het plan staan voorstellen om personen die onder invloed van alcohol deelnemen aan het verkeer strenger aan te pakken. Meer specifiek is de wens opgenomen om strenger te straffen in geval van rijden onder invloed, het veroorzaken van een ongeval met dodelijk of zwaar lichamelijk letsel, roekeloos rijden en het doorrijden na een ongeval.

In het plan wordt voorgesteld om met een persoonsgebonden aanpak te komen waarbij notoire drank- en doorrijders op de huid worden gezeten. Deze benadering deel ik. Door middel van een persoonsgebonden aanpak kan het beste resultaat worden bereikt bij deze specifieke doelgroep. Belangrijk voor de persoonsgebonden aanpak voor personen die met te veel alcohol op deelnemen aan het verkeer is dat het rijden onder invloed via het strafrecht wordt afgedaan. Het rijden onder invloed wordt beschouwd als een misdrijf en kan leiden tot een geldboete, taakstraf, gevangenisstraf en/of een rijontzegging. Zowel bij het uitvaardigen van een strafbeschikking door het OM als bij strafoplegging door de rechter wordt rekening gehouden met eerder begane verkeersdelicten.

[13] Kamerstuk 34 300, nr. 1

Bij de strafrechtelijke vervolging van verkeersdelicten hanteert het OM richtlijnen die de proportionaliteit en eenheid in de straftoemeting bevorderen. In het geval van het veroorzaken van een ernstig ongeval wordt in de strafvorderingsrichtlijn bijvoorbeeld rekening gehouden met de mate van schuld, het alcoholgebruik en de gevolgen voor het slachtoffer. Strafrechtelijke vervolging is dus altijd maatwerk en in iedere zaak worden alle omstandigheden meegewogen. De officier van justitie kan daarom gemotiveerd afwijken van de strafvorderingsrichtlijnen en ook de rechter heeft de benodigde ruimte bij het bepalen van de strafmaat.

In de bijlage geeft tabel 3[14] een overzicht van de straffen die in 2014 zijn opgelegd aan veroorzakers van verkeersongevallen of mensen die de plaats van een ongeval hebben verlaten. Het gaat hierbij ook om de gevallen waarbij geen alcohol in het spel is. Het veroorzaken van een ongeval en het doorrijden na een ongeval werden in 2014 respectievelijk 312 en 3.104 maal in de systemen geregistreerd. Het veroorzaken van een ongeval werd in de meeste gevallen afgedaan met een werkstraf (57,7%) opgelegd door de rechter. Iets meer dan 1 op de 5 veroorzakers van ongevallen werd bestraft met een geldstraf (21,5%), veelal een boete opgelegd door de rechter, 6,1% met een onvoorwaardelijke en 1,6% met een voorwaardelijke vrijheidsbenemende straf. Bij tabel 3 moet worden opgemerkt dat in een zaak vaak een combinatie van straffen wordt opgelegd, maar dat in bijgaand overzicht alleen de zwaarste sanctie is vermeld. Zo is het bijvoorbeeld ook mogelijk dat er een combinatie van een gevangenisstraf of taakstraf en een geldboete wordt opgelegd. Aan ongeveer acht op de tien veroorzakers van verkeersongevallen werd naast de genoemde sanctie tevens een ontzegging van de bevoegdheid motorrijtuigen te besturen opgelegd. De helft daarvan was (deels) onvoorwaardelijk. Voor het doorrijden na een ongeval werd de geldstraf het vaakst ingezet: driekwart van de doorrijders werd bestraft met een financiële strafbeschikking, transactie geldsom of een boete opgelegd door de rechter. Aan 12% van de mensen die de plaats van een ongeval hebben verlaten werd tevens een ontzegging van de bevoegdheid motorrijtuigen te besturen opgelegd. Daarvan was 71% (deels) onvoorwaardelijk (tabel 4[15]).

Deze informatie geeft een eerste beeld van de bestraffing van deze delicten, maar biedt onvoldoende basis om een uitspraak te kunnen doen over de vraag of de straftoemeting in ernstige verkeerszaken passend is. Immers, er is niets bekend over de aard en omstandigheden van de zaken en de overwegingen van de officier van justitie en de rechter. Om hier meer inzicht in te krijgen zal in 2016 onderzoek worden gedaan naar de straftoemeting in ernstige verkeerszaken, waarbij dossieronderzoek zal plaatsvinden. Hierbij zal in ieder geval worden gekeken naar gevaarlijk rijgedrag, het veroorzaken van een ernstig verkeersongeval, het doorrijden na een ongeval met ernstig letsel, het rijden onder invloed en het rijden tijdens een ontzegging van de rijbevoegdheid of met een ongeldig rijbewijs (artikelen 5 t/m 9 van de Wegenverkeerswet 1994). Aan de hand van het onderzoek zal worden bezien of de straftoemeting in ernstige verkeerszaken passend is en zal het OM beoordelen of de strafvorderingsrichtlijnen van het OM moeten worden aangepast. Hierbij zal ik ook aandacht schenken aan het vanuit de wetenschap geconstateerde «strafgat» bij de berechting van ernstige verkeersovertredingen als poging tot doodslag of roekeloos rijgedrag (vgl. HR 27 januari 2015, NJ 2015, 346, m.nt. Keulen). Ten slotte zal worden bezien of de opsporingsbevoegdheden bij het doorrijden na een ongeval met ernstig letsel of de dood tot gevolg dienen te worden uitgebreid. In de praktijk stuit men op

[14] Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl
[15] Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

de begrenzing van deze bevoegdheden in verband met de maximale straf die op dit misdrijf is gesteld.

In het plan wordt ook gepleit voor onderzoek naar invoering van het Deens model, waarbij de auto van de persoon die met te veel alcohol op heeft gereden in beslag wordt genomen en wordt verkocht. Naar Nederlands recht is inbeslagneming van een auto en, na een verzoek tot verbeurdverklaring en beslissing van de rechter, publieke verkoop ook mogelijk. De politie kan het voertuig bijvoorbeeld in beslag nemen indien bij een ademanalyse of bloedtest blijkt dat het promillage van de bestuurder hoger is dan 1,3 promille of indien sprake is van een beginnend bestuurder of een bestuurder zonder rijbewijs bij een geconstateerd promillage van 0,8 promille. Een rechter zal een auto echter niet snel verbeurdverklaren, omdat een dergelijke straf niet als proportioneel zal worden gezien. Desalniettemin heeft het OM aangegeven te willen bezien of er maatschappelijk en juridisch ruimte is om bij hele ernstige zaken de auto in beslag te nemen en de verbeurdverklaring te vorderen.

Mede naar aanleiding van het voornoemde plan van het lid Visser (VVD) heb ik ook andere mogelijkheden gevonden om de verkeershandhaving te versterken. Bij ernstige verkeersdelicten zoals het rijden onder invloed of wanneer iemand meerdere keren een overtreding begaat die onder de aanpak van veelplegers valt, zoals het negeren van een stopteken of het rijden op de vluchtstrook, kan een ontzegging van de rijbevoegdheid worden opgelegd of kan het rijbewijs ongeldig worden verklaard. Een stringente handhaving van het rijden zonder geldig rijbewijs of met een ontzegging van de rijbevoegdheid is het sluitstuk van de aanpak van verkeerscriminaliteit. Indien het rijbewijs niet meteen is ingevorderd, geldt dat de houder van het rijbewijs het rijbewijs zelf moet inleveren. Ik zie mogelijkheden om intensiever te handhaven op het niet inleveren van het rijbewijs, waarbij er onderscheid moet worden gemaakt tussen een ongeldig rijbewijs en een ontzegging van de rijbevoegdheid. Op het niet inleveren van een ongeldig rijbewijs staat een strafrechtelijke boete. Er zijn verschillende manieren waarop een rijbewijs zijn geldigheid kan verliezen. Het rijbewijs kan op grond van de recidiveregeling voor ernstige verkeersdelicten van rechtswege ongeldig worden, maar het rijbewijs kan ook ongeldig worden verklaard door het CBR. Om de handhaving op het niet inleveren van een ongeldig rijbewijs te versterken, wil ik, net zoals bij het onverzekerd rijden en bij de keuringsplicht (APK), een systeem van registervergelijking ontwikkelen. Naar aanleiding van de registervergelijking zullen personen van wie het rijbewijs ongeldig is geworden of verklaard en die het rijbewijs niet hebben ingeleverd eerst (met termijnstelling) uitdrukkelijk worden gewezen op de verplichting om het rijbewijs in te leveren. Indien geen gehoor wordt gegeven aan dit verzoek, wordt er een boete opgelegd. Ik laat een uitvoeringstoets verrichten en zal uw Kamer over de uitkomsten informeren.

In het geval iemand na een ontzegging van de rijbevoegdheid zijn rijbewijs niet of niet tijdig inlevert, wordt de duur van de ontzegging van rechtswege verlengd met het aantal dagen dat is verstreken tussen het tijdstip waarop het rijbewijs ingeleverd had moeten worden en het tijdstip waarop de inlevering daadwerkelijk heeft plaatsgevonden. Het rijden tijdens een ontzegging van de rijbevoegdheid is een misdrijf en kent een strafbedreiging van maximaal 3 maanden gevangenisstraf of geldboete van de derde categorie (€ 8.100,–). De handhaving hiervan kan worden geïntensiveerd. In de Leidraad Handhavingsplan Verkeer 2016–2018 van het OM is hiertoe de richtlijn opgenomen dat bij iedere staandehouding het rijbewijs moet worden gecontroleerd. Agenten worden hierbij gefaciliteerd door het gebruik van Mobiel Effectiever op Straat (MEOS). De

landelijke uitrol hiervan is reeds gestart. Met behulp van een smartphone kunnen agenten ook op straat gemakkelijker en sneller dan voorheen nagaan of de bestuurder een geldig rijbewijs heeft en/of er sprake is van een ontzegging van de rijbevoegdheid.

Ook anderszins kan de handhaving worden versterkt. Sinds de vorming van de nationale politie zijn er 10 regionale Teams Verkeer en een team verkeershandhaving bij de Landelijke Eenheid. Naast de regionale Teams Verkeer wordt ook door de lokale basisteams aandacht besteed aan verkeershandhaving. De inzet hiervan wordt bepaald in de lokale driehoek. Om een impuls te geven aan de verkeershandhaving is er op initiatief van het OM in de afgelopen maanden per regio een handhavingsplan voor de Teams Verkeer opgesteld. OM en politie hebben daarnaast een Leidraad Handhavingsplan Verkeer 2016–2018 uitgewerkt voor de verkeershandhavingsplannen van de Teams Verkeer.

De inzet van de Teams Verkeer wordt ook bepaald door de landelijke prioriteiten die het OM ten aanzien van de verkeershandhaving stelt. Sinds 1999 zijn dit de zogenoemde HelmGRAS-feiten (helm, gordel, rijden door rood licht, alcohol en snelheid). Niet al deze feiten behoeven echter nog dezelfde prioriteit. Zo is de naleving ten aanzien van het dragen van een gordel en helm sterk verbeterd. Daarom heeft het OM besloten om voor 2016–2018 andere landelijke prioriteiten te stellen, te weten verkeersveelplegers, alcohol, afleiding, roodlicht en snelheid. De politie streeft daarbij naar een zo hoog mogelijke pakkans, onder meer door informatie gestuurd te werken op onveilige wegvakken. Dit houdt in dat de politie in afstemming met het lokaal gezag handhaaft op die plaatsen en tijdstippen waar het effect van het optreden optimaal is. Specifiek ten aanzien van alcohol is in aanvulling hierop in de Leidraad Handhavingsplan Verkeer 2016–2018 van het OM de richtlijn opgenomen dat bestuurders in principe bij iedere staandehouding moeten blazen.

Met het voorgaande hoop ik tegemoet te komen aan de voorstellen in het plan van het lid Visser (VVD).

Positie van slachtoffers

Naast een strengere aanpak van personen die ernstige verkeersdelicten plegen, hecht ik waarde aan de positie van verkeersslachtoffers. Om slachtoffers van ernstige verkeersdelicten zo goed mogelijk te ondersteunen werken Slachtofferhulp Nederland, de politie en het OM samen in het Slachtofferloket. Het Slachtofferloket informeert, adviseert en begeleidt het slachtoffer tijdens het hele strafproces. Om de positie van het slachtoffer te versterken zijn er wetsvoorstellen in behandeling bij zowel uw Kamer als bij de Eerste Kamer. Deze wetsvoorstellen dragen bij aan een verbetering van de positie van slachtoffers van verkeers- en andere delicten, dan wel hun nabestaanden of naasten. Een voorbeeld hiervan is het wetsvoorstel affectieschade dat op dit moment ter behandeling bij uw Kamer ligt. Dit wetsvoorstel regelt een vergoeding voor affectieschade voor nabestaanden van slachtoffers die zijn overleden en voor naasten van slachtoffers met ernstig en blijvend letsel ten gevolge van een gebeurtenis waarvoor een ander aansprakelijk is, bijvoorbeeld een verkeersongeluk. Ook breidt dit wetsvoorstel de werking van het Schadefonds Geweldsmisdrijven uit met naasten van slachtoffers met ernstig en blijvend letsel. Een ander voorbeeld is het wetsvoorstel uitbreiding spreekrecht en bereik Schadefonds Geweldsmisdrijven. Dit wetsvoorstel heft de beperking op, dat een slachtoffer zich alleen mag uitlaten over de impact van het delict voor hem of haar. Verder breidt het de werking van het Schadefonds Geweldsmisdrijven uit met

nabestaanden van slachtoffers van dood door schuld (in het verkeer of anderszins). Dit voorstel is in behandeling bij de Eerste Kamer.
De Vereniging Verkeersslachtoffers heeft onlangs aan de Minister van Infrastructuur en Milieu het Zwartboek verkeerslachtoffers aangeboden. Zoals de Minister van Infrastructuur en Milieu tijdens het AO wegverkeer en verkeersveiligheid van 8 december 2015 heeft toegezegd, wordt ernaar gestreefd uw Kamer de reactie op dit zwartboek in maart toe te sturen.

Motie zwarte doos voor recidivisten

In de aangehouden motie[16] van het lid Helder (PVV) wordt de regering verzocht om de haalbaarheid van een zwarte doos in auto's van recidivisten te onderzoeken, waarbij het zou moeten gaan om degenen die eerder zijn veroordeeld voor een verkeersongeval met (zwaar) lichamelijk letsel of met dodelijke afloop. Hoewel ik de gedachte sympathiek vind, ben ik om verschillende redenen geen voorstander van de inzet van een zwarte doos als een door de rechter op te leggen sanctie. Onderzoekers van het WODC concludeerden in het eerder genoemde onderzoek gedaan naar de mate van recidive onder verkeersdelinquenten uit 2011, dat de kans dat iemand binnen twee jaar opnieuw wordt vervolgd voor het veroorzaken van een ongeval, nihil is. Mede met het oog daarop is het zeer de vraag in hoeverre de rechter – naast de sanctie die hij passend vindt bij een dergelijk misdrijf – deze straf zal opleggen. Dit geldt des te meer nu de maatregel nieuwe verkeersovertredingen niet kan verhinderen en gebonden is aan een voertuig. Wel vermeld ik meer in het algemeen dat er in Europees verband in 2014 een onderzoek is verricht naar de voordelen van een zwarte doos in motorvoertuigen[17]. De Europese Commissie bekijkt momenteel of er regelgeving zou moeten komen om de zwarte doos in motorvoertuigen te verplichten. Ik wacht deze ontwikkelingen af.

Tot slot

Het doel van de verkeershandhaving is het voorkomen van verkeersonveilig gedrag en het consistent en doeltreffend aanpakken van verkeerscriminaliteit. Ik heb in de periode sinds mijn aantreden moeten vaststellen dat er de afgelopen periode ingrijpende maatregelen zijn geïntroduceerd die na ommekomst van enkele jaren juridische of praktische problemen blijken op te leveren. De uitvoering heeft niet altijd voldoende prioriteit gekregen. Bij de recidiveregeling voor ernstige verkeersdelicten is de impact van wet- en regelgeving in het voortraject onvoldoende onderkend en is de implementatie tekort geschoten. In het geval van het ASP heeft de rechter geoordeeld dat het ASP niet in overeenstemming is met alle rechtswaarborgen. Deze omstandigheden tasten de geloofwaardigheid van de verkeershandhaving aan. Daarom wil ik, zoals aangegeven, voorkomen dat dit zich herhaalt en bijzondere aandacht schenken aan de uitvoerbaarheid en de randvoorwaarden van eventuele beleidswijzigingen. Zowel de verbetering van de uitvoering van de recidiveregeling als de aanscherping van de verkeershandhaving als het onderzoek van het WODC naar de straftoemeting als ook de verdere gedachtevorming over een progressief boetestelsel moeten hieraan bijdragen. Nederland behoort al jaren tot de meest verkeersveilige landen en het kabinet doet er alles aan om dat zo te houden.

De Minister van Veiligheid en Justitie,
G.A. van der Steur

---

[16] Kamerstuk 29 279, nr. 233
[17] http://www.europarl.europa.eu/thinktank/nl/document.html?reference=IPOL_STU(2014)529071